

PENGATURAN PEMANFAATAN RUANG BAWAH TANAH

UNDERGROUND SPACE UTILIZATION SETTINGS

*Ismail Alrip, Farida Patittingi, Faisal Abdullah
Fakultas Hukum, Pascasarjana, Universitas Hasanuddin*

*Alamat Korespondensi:
Ismail Alrip*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah di Karebosi dan untuk mengetahui jenis perjanjian kerjasama yang digunakan Pemerintah Kota Makassar dalam pemanfaatan ruang bawah tanah di Karebosi. Penelitian ini bersifat yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada penelitian kepustakaan dengan menggunakan pendekatan terhadap masalah-masalah yang diteliti dengan cara meninjau dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan menggunakan bahan hukum lainnya. Penelitian ini didukung dengan penelitian lapangan. Penelitian lapangan dilakukan dengan wawancara kepada narasumber yaitu Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Makassar, Kepala Bagian Hukum dan Kepala Bagian Perekonomian dan Pembangunan Kota Makassar, Kepala Kantor Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar, dan Direksi PT. Tosan Permai Lestari. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah di Karebosi didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan kewenangannya. Kemudian pemanfaatan ruang bawah tanah mengacu pula pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung beserta dengan peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005. Selain peraturan tersebut, pemanfaatan ruang bawah tanah dapat pula mengacu pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Perjanjian kerjasama yang digunakan Pemerintah Kota Makassar dalam pemanfaatan ruang bawah tanah di Karebosi adalah inklud di dalam Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Kota Makassar dengan PT. Tosan Permai tentang Bangun Guna Serah Dalam Rangka Revitalisasi Lapangan Karebosi. Bentuk kerjasama yang dipilih sebagaimana termaktub dalam perjanjian kerjasama adalah Bangun Guna Serah.

Kata Kunci: Pemanfaatan, Ruang Bawah Tanah, Bangun Guna Serah.

ABSTRACT

This study aims to determine the spatial arrangement Karebosi underground and to know what type of agreement used by The Government of Makassar City in the utilization of underground space in Karebosi. This study was a juridical normative, study that is based on library research using an approach to the problems under study by reviewing the terms of the legislation in force in Indonesia and use other legal materials. The study was supported by field research. Fieldwork was conducted by interviewing the informants are Section Head Regulation and Land Arrangement Institution of Land Makassar, Head of Legal and Head of the Economic and Urban Development Makassar, Head of the Office of Spatial Planning and Building Makassar, and Board of Directors of PT. Tosan Permai Lestari. The results suggest that the regulation of underground space utilization in Karebosi is based on Law No. 5 of 1960 on Basic Regulation of Agrarian and Law Number 12 Year 2008 on Amendment of Law Number 32 Year 2004 regarding Regional Government as the basis for its authority. Then use the basement as well refer to Act No. 28 of 2002 on Building along with its implementing regulations, the Government Regulation No. 36 of 2005. In addition to these regulations, the utilization of underground space can also refer to the Law Number 20 Year 2011 on the Flats. Cooperation agreements that are used in the utilization of the City of Makassar in the basement is inklud Karebosi in the Cooperation Agreement Between the Government of Makassar with PT. Tosan Permai about Give In Order To Build Field Revitalization Karebosi. Preferred form of cooperation as set forth in order to build a cooperation agreement of Give.

Keywords: Utilization, Underground, Build To Give.

PENDAHULUAN

Bagi masyarakat Kota Makassar, tentu ketika menyebut nama Karebosi, maka yang akan tergambar dibenaknya adalah sebuah lapangan hijau yang terbentang luas dengan segala romantisme sejarah yang pernah diukirnya. Karebosi saat ini sudah menjadi *ikon* Kota Makassar dan dimanfaatkan oleh sebagian besar masyarakat untuk menjalankan aktivitasnya di berbagai sektor kehidupan. Aktivitas itu misalnya dalam bidang olahraga, panggung upacara kota, tempat pelaksanaan konser musik, tempat pelaksanaan ibadah Idul Fitri dan Idul Adha, serta ada pula yang memanfaatkannya untuk mencari nafkah, seperti pedagang kaki lima dan tak terkecuali penjual obat. Lebih monumental lagi adalah bahwa Karebosi menjadi tempat kelahiran pemain bintang lapangan hijau yang berasal dari Makassar. Karebosi dalam perspektif romantisme sejarah telah menunjukkan bahwa *ikon* kota yang berada di jantung Kota Makassar itu telah banyak memberikan manfaat besar kepada masyarakat. Karebosi mampu memainkan perannya sebagai fasilitas publik, telah menjadi aura kehidupan kota yang berfungsi sebagai oasis dalam memberikan semangat kehidupan bagi masyarakat Kota Makassar.

Seiring dengan perubahan dan perkembangan zaman, Kota Makassar sebagai kota terbesar di kawasan timur Indonesia dituntut untuk melakukan pembenahan-pembenahan disektor fasilitas publik agar lebih memberikan manfaat bagi masyarakatnya. Hal ini tentu saja menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Makassar. Salah satu bentuk wujud kepedulian Pemerintah Kota Makassar untuk menata dan memperbaiki fasilitas publik adalah dengan merevitalisasi Pantai Losari yang sampai hari ini bisa kita lihat wujudnya dan ternyata mampu memberikan kontribusi yang besar bagi masyarakat. Oleh karena itu, dengan mengambil contoh revitalisasi Pantai Losari, Pemerintah Kota Makassar kemudian merancang revitalisasi Lapangan Karebosi. Proyek revitalisasi merupakan langkah maju yang ditempuh oleh Pemerintah Kota Makassar dalam rangka membawa Kota Makassar menuju konsep kota modern. Banyak kalangan yang menilai bahwa proses revitalisasi yang sementara dijalankan oleh Pemerintah Kota Makassar merupakan investasi bisnis yang dilakukan guna meraup keuntungan. Pada akhirnya, ruang publik atau *public space* tidak dapat dimanfaatkan secara bebas oleh masyarakat Kota Makassar.

Lapangan Karebosi merupakan ruang publik di mana yang dimaksud dengan ruang publik pada hakikatnya adalah ruang yang dimiliki oleh semua orang di mana setiap orang dapat memanfaatkannya. Lapangan Karebosi merupakan tanah lapang yang sangat luas yang tidak bertuan. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 2 UUPA, Pemerintah Kota Makassar

memiliki wewenang untuk mengelolanya, apalagi sampai saat ini tidak ada satu pun pihak, baik individu maupun kelompok yang mampu menunjukkan bukti hukum yang sah sebagai dasar untuk menguasai atau mengklaim bahwa lahan karebosi adalah miliknya. Lapangan Karebosi sebagai *public space* dan merupakan tanah tak bertuan adalah merupakan objek Hak Menguasai Negara oleh karena Lapangan Karebosi yang berfungsi sebagai *public space* tersebut adalah milik Bangsa Indonesia, khususnya masyarakat Kota Makassar di mana kewenangan untuk mengelolanya ada pada Pemerintah Kota Makassar sebagai pendelegasian fungsi dan tugas Hak Menguasai Negara dari negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah yang dapat diberikan kepada perseorangan, baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing, dan sekelompok orang secara bersama-sama, serta badan hukum, baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Hak atas tanah hanya diperuntukkan untuk permukaan bumi saja. Jika pemanfaatan tanah berbeda antara pemanfaatan tanah yang ada di permukaan bumi dengan pemanfaatan yang ada di ruang atas tanah maupun ruang bawah tanah, maka kewenangan pemegang hak atas tanah yang ada di permukaan bumi tidak dapat menjangkau penguasaannya atas pemanfaatan tanah di ruang atas tanah maupun ruang bawah tanah.

Menurut Sudikno Mertokusumo (1996) hak dibedakan menjadi dua macam, yaitu hak absolut dan hak relatif. Hak absolut memberi wewenang bagi pemegangnya untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, yang pada dasarnya dapat dilaksanakan siapa saja dan melibatkan setiap orang. Kalau ada hak absolut pada seseorang maka ada kewajiban bagi orang lain untuk menghormati dan untuk tidak mengganggunya. Pada hak absolut, pihak ketiga berkepentingan untuk mengetahui eksistensinya, sehingga memerlukan publisitas. Berbeda dengan hak relatif yang merupakan hak yang berisi wewenang untuk menuntut hak yang hanya dimiliki seseorang terhadap orang-orang tertentu sehingga hanya berlaku bagi orang-orang tertentu. Hak absolut terdiri dari hak absolut yang bersifat kebendaan dan yang bukan bersifat kebendaan. Menurut Salmond, sebagaimana dikutip oleh Satjipto Raharjo (2006), istilah hak biasa ditafsirkan kepada arti yang sempit dan arti yang luas. Hak dalam arti sempit yaitu selalu berkorelasi dengan kewajiban.

Pembangunan gedung, baik yang berada di atas maupun yang ada di ruang bawah tanah (tubuh bumi), harus memenuhi persyaratan yang bersifat kumulatif seperti syarat administratif yang di dalamnya termasuk menyangkut hak atas tanah dan aspek perizinan. Terhadap hak atas tanahnya, sebelum pendirian bangunan gedung harus dipastikan terlebih dahulu hak atas tanahnya, baik yang menyangkut macam atau jenis haknya, juga subjek serta kepastian luas dan batas-batas tanahnya. Demikian pula jika bangunan tersebut dibangun atau

didirikan di bawah permukaan bumi (tubuh bumi), tentu juga diperlukan persyaratan yang sama seperti halnya pembangunan gedung yang berada di atas tanah, yaitu ada hak yang secara hukum memberi kewenangan untuk mendirikan, memiliki dan menggunakan ruang bawah tanah. Tujuan dilakukannya penelitian adalah untuk mengetahui pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah di Karebosi dan mengetahui jenis perjanjian kerjasama yang digunakan Pemerintah Kota Makassar dalam pemanfaatan ruang bawah tanah di Karebosi.

METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian

Penelitian dengan berjudul Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah adalah merupakan penelitian *Yuridis Normatif*, yaitu dengan menelaah dan menganalisis data sekunder sebagai sumber utama dan didukung dengan penelitian lapangan. Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, serta pendekatan historis. Pendekatan terhadap peraturan perundangan dilakukan dengan cara menganalisis terhadap ketentuan hukum, khususnya UUPA, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Bangunan Gedung, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, serta peraturan lain yang terkait untuk menentukan Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah.

Pendekatan konsep dilakukan untuk menganalisis dan memahami pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah dapat digolongkan sebagai hak atau tidak. Melalui pendekatan ini akan dapat dikemukakan jika memang pemanfaatan ruang bawah tanah dapat diberi status hak sehingga memiliki konsekuensi-konsekuensi yuridis. Hasil penelitian yang telah diperoleh, baik dari penelitian lapangan maupun dari penelitian kepustakaan kemudian disusun dalam sebuah laporan yang bersifat *deskriptif analitis* tidak hanya memberikan gambaran hasil penelitian, tapi juga menganalisisnya sesuai dengan teori-teori hukum praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

Lokasi Penelitian

Dalam proses penyelesaian tesis ini, salah satu tahap yang harus dilalui adalah melakukan penelitian. Untuk memudahkan penelitian dalam hal memperoleh data dan dengan pertimbangan tersedianya sumber data pada Kota Makassar yang terus mengalami perkembangan dan kemajuan perekonomian, maka penelitian ini dilaksanakan pada Kantor Pertanahan Kota Makassar, Kantor Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar, Kantor Pemerintah Kota Makassar, dan Pengembang Ruang Bawah Tanah Karebosi.

Jenis dan Sumber Data

Bahan-bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku.

Metode Analisis Data

Cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, dipergunakan metode Analisis Kualitatif Yuridis. Yuridis, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif, perundang-undangan yang satu dengan undang-undang yang lain tidak boleh bertentangan, memperhatikan hirarki bahwa ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih di atas, menjamin kepastian hukum yaitu apakah perundang-undangan yang diteliti betul-betul dilaksanakan oleh para penegak hukum maupun penguasa dan mencari hukum yang hidup di dalam masyarakat.

HASIL

Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah Di Karebosi

Negara sepenuhnya diberikan kewenangan untuk memberikan pengaturan dan pengelolaan terhadap suber daya alam agrariannya, salah satunya adalah pengaturan dan pengelolaan terhadap tanah, baik yang merupakan permukaan bumi maupun di bawah permukaan bumi. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang pada perkembangannya kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, mendorong semangat pelaksanaan otonomi daerah. Daerah Otonom mengandung arti bahwa kepada daerah diberi kewenangan untuk mengurus sendiri rumah tangganya.

Revitalisasi Lapangan Karebosi dapat dikategorikan sebagai kegiatan Pemerintah Kota Makassar dalam penataan ruang Kota Makassar sekaligus sebagai usaha pemerintah untuk memberikan manfaat yang lebih terhadap aset-aset yang dimiliki daerah. Berdasarkan UUPA dan Undang-Undang Otoda, maka Pemerintah Kota Makassar memiliki kewenangan untuk melakukannya. Hak yang dimiliki Pemerintah Kota Makassar sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya adalah Hak Menguasai Negara dimana hak tersebut bersumber dari Hak Bangsa Indonesia atas tanah yang pada hakikatnya merupakan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Lebih spesifik, hak yang dimiliki

Pemerintah Kota Makassar terhadap tanah Lapangan Karebosi adalah Hak Pengelolaah Lahan.

Kewenangan berarti suatu hak dan kekuasaan yang dimiliki dan dipunyai oleh pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan untuk melakukan sesuatu yang sifatnya keputusan, perintah, dan pelimpahan tanggung jawab kepada orang dan atau pihak lain. Pada konteks ini, pelimpahan tanggung jawab yang dimaksud adalah bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan penuh atas daerahnya masing-masing untuk mengurus masalah rumah tangganya masing-masing. Kewenangan dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yakni kewenangan atributif, mandat, dan delegatif (Effendi, 2004).

Jika kemudian dikaitkan dengan permasalahan revitalisasi Lapangan Karebosi sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Makassar dalam merevitalisasi Lapangan Karebosi merupakan pendelegasian tugas dan fungsi dari Hak Menguasai Negara dari Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan tertinggi. Revitalisasi Lapangan Karebosi mengundang pro dan kontra di kalangan masyarakat, bukan hanya dari segi kewenangan pemerintah, tetapi terkhusus mengenai pembangunan gedung bawah tanah yang kemudian dijadikan salah satu pusat perniagaan/perbelanjaan di Kota Makassar. Pemerintah dinilai “menjual” salah satu *ikon* Kota Makassar kepada pihak swasta, dalam hal ini PT. Tosan Permai Lestari. Dalam melakukan revitalisasi terhadap Lapangan Karebosi, Pemerintah Kota Makassar melimpahkannya kepada PT Tosan Permai. Dalam pelaksanaannya kemudian, PT Tosan Permai membangun pusat perbelanjaan di bawah tanah Lapangan Karebosi. Dengan kata lain terjadi penggunaan dan pemanfaatan ruang bawah tanah yang dilakukan oleh PT. Tosan Permai. Pro kontra status hukum Lapangan Karebosi ini kemudian diajukan ke Pengadilan. Kalangan masyarakat yang tidak mendukung revitalisasi Lapangan Karebosi kemudian menggugat Pemerintah Kota Makassar melalui gugatan warga negara (*citizen lawsuit*). Pengadilan Negeri Makassar kemudian dalam putusannya memenangkan Pemerintah Kota Makassar sehingga secara tidak langsung, maka Pemerintah Kota Makassar dinilai berwenang melakukan pengelolaan terhadap Lapangan Karebosi.

Pada Tahun 2007 lalu, masyarakat yang merasa dirugikan oleh pelaksanaan revitalisasi Lapangan Karebosi menggugat Pemerintah Kota Makassar melalui Gugatan Kewarganegaraan atau *Citizen Law Suit*. Mereka menilai bahwa tergugat yang antara lain Pemerintah Kota Makassar, Dinas Tata Kota dan Bangunan Kota Makassar dan Propinsi Sulawesi Selatan, Bapedalda Kota Makassar dan Propinsi Sulawesi Selatan, DPRD Kota Makassar, serta PT. Tosan Permai Lestari telah mengalihfungsikan Lapangan Karebosi

melalui revitalisasi tersebut serta mengkomersilkan barang milik atau aset Warga Makassar. Penggugat menilai bahwa masyarakat tidak lagi dapat menikmati Lapangan Karebosi secara gratis. Begitu juga dengan pedagang yang dulunya berjualan di Lapangan Karebosi harus rela kehilangan lokasi berdagangnya (www.bkm.co.id).

Pada Tanggal 10 Juni 2008, Pengadilan Negeri Makassar telah memutuskan sengketa revitalisasi Lapangan Karebosi dimana Majelis Hakim Pengadilan Negeri Makassar memenangkan tergugat, yakni Pemerintah Kota Makassar, Dinas Tata Bangunan Kota Makassar dan Propinsi Sulawesi Selatan, Bapedalda kota Makassar dan Propinsi Sulawesi Selatan, DPRD Kota Makassar, Serta PT. Tosan Permai Lestari. Majelis Hakim menilai bahwa gugatan penggugat tidak dapat dipandang telah mewakili kepentingan umum sebagaimana gugatan yang diajukannya (*citizen law suit*). Selain itu, Majelis Hakim juga berpendapat bahwa pelaksanaan revitalisasi tidak akan merugikan masyarakat sedikitpun, bahkan hasil revitalisasi tersebut memiliki nilai lebih bagi masyarakat termasuk bagi penggugat. Mengenai penggunaan lokasi Karebosi selama 30 tahun oleh PT Tosan Permai adalah sebagai kompensasi atas pelaksanaan revitalisasi yang sepenuhnya dibiayai oleh PT Tosan Permai. Tergugat dapat membuktikan bahwa Lapangan Karebosi tidak dialihfungsikan sehingga masyarakat tetap dapat memanfaatkannya (Harian Tribun Timur Makassar, 2008).

Hasil putusan Pengadilan Negeri Makassar adalah bahwa gugatan *citizen law suit* yang diajukan oleh penggugat ditolak oleh majelis hakim dengan pertimbangan bahwa gugatan tersebut bersifat prematur, tidak mewakili kepentingan umum, dan tidak dapat membatalkan perjanjian. Kemudian permasalahan administrasi seperti persoalan AMDAL yang diajukan oleh penggugat tidak dapat dibuktikan Kota yang baik harus merupakan satu kesatuan sistem organisasi terpadu, baik yang bersifat sosial, visual, maupun fisik. Oleh karenanya, kota jangan hanya direncanakan, tetapi kota juga harus dirancang, terutama dalam skala mikro-kota. Kehadiran rancang kota, yang secara universal dikenal dengan sebutan *urban design* akan menjadi jembatan yang diperlukan untuk menghubungkan secara layak berbagai kebijaksanaan perencanaan kota dengan produk-produk rancangan fisiknya seperti seni bangunan/arsitektur. Sebagai penyambung antara perencanaan kota dan perancangan arsitektural, rancang kota sekaligus merupakan suatu perangkat panduan bagi terwujudnya lingkungan binaan yang tanggap terhadap berbagai isu lingkungan yang bersifat fisik maupun non-fisik.

Apa yang direncanakan oleh Pemerintah Kota Makassar sebenarnya akan sangat memberikan manfaat terhadap Lapangan Karebosi. Namun, konsep pemerintah bersama dengan pihak investor untuk membuat pusat niaga di *underground* Lapangan Karebosi memberikan kesan

negatif bagi masyarakat. Mereka menganggap itulah kompensasi bagi investor terhadap pelaksanaan revitalisasi tersebut. Tetapi terlepas dari hal tersebut, penulis lebih menekankan penulisan ini pada pemanfaatan ruang bawah tanah Lapangan Karebosi.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung serta peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung telah menentukan adanya keberadaan gedung di ruang bawah tanah. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dijelaskan bahwa bangunan gedung adalah wujud fisik hasil kerja konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya sebagian atau seluruhnya berada di atas dan atau di bawah tanah. Hal ini berarti bahwa selain bangunan yang berada di atas permukaan bumi, ada pula bangunan yang berada di bawah permukaan bumi. Bangunan-bangunan tersebut terhadap tanah yang dilekatinya, apabila dianalogikan sama dengan bangunan yang berada di atas permukaan tanah, maka secara umum berlaku pula terhadapnya asas-asas dan prinsip-prinsip hukum tanah nasional, tidak terkecuali asas pemisahan horizontal.

PEMBAHASAN

Aspek Hukum Penguasaan Tanah oleh Negara

Penguasaan tanah adalah suatu hak. Suatu hak hanya dimungkinkan diperoleh apabila orang atau badan yang akan memiliki hak tersebut cakap secara hukum untuk menghaki objek yang menjadi haknya. Pengertian yang termasuk pada hak meliputi, hak dalam arti sempit yang dikorelasikan dengan kewajiban, kemerdekaan, kekuasaan dan imunitas. Negara adalah salah satu subjek hukum. Dalam hal ini organisasi negara dipandang sebagai badan hukum publik yang memiliki otoritas mengatur warganya maupun menyelenggarakan seluruh kedaulatan yang melekat pada dirinya sesuai mandat yang diberikan oleh konstitusi atau perundang-undangan. Penyelenggaraan kedaulatan yang dimiliki oleh Negara adalah sempurna dalam arti kedaulatan tersebut bersumber dari dirinya sendiri, tidak dapat dipecah-pecah, asli dan sempurna. Kedaulatan yang melekat pada negara, terbatas pada yurisdiksi hukum kekuasaannya, dan kekuasaan itu berakhir manakala ada negara lain yang memulai kekuasaan atasnya.

Subjek hukum adalah sesuatu yang disebut sebagai pembawa hak, yaitu yang mampu mendukung hak dan kewajiban. Negara dipandang sebagai subjek hukum, dalam konsep hukum adalah karena negara tersebut dipersonifikasi serta dianggap sebagai pembawa hak, yang disebut *rechtspersoon*, dan secara khusus lagi *publiek rechts-person*, yakni pendukung

hak dan kewajiban publik yang padanya melekat kewenangan untuk menyelenggarakan kepentingan public (Soeroso, 2006).

Selain sebagai Badan Hukum Publik, dalam hal-hal tertentu negara juga dapat bertindak sebagai badan hukum perdata. Negara sebagai badan hukum perdata terjadi manakala negara dalam suatu peristiwa hukum bertindak sebagai pihak dalam suatu Kontrak yang terikat hak dan kewajiban kontraktual dengan segala konsekuensinya, antara lain termasuk adanya kewajiban yang melekat untuk memenuhi prestasi kepada pihak berkontrak, yang apabila tidak dipenuhi dapat mengakibatkan tuntutan keperdataan. Dalam hal negara bertindak sebagai Badan Hukum Perdata yang semata-mata melaksanakan fungsi swasta-komersial- keperdataan, kedaulatan yang melekat pada dirinya kehilangan imunitasnya, dan dia dapat dituntut sebagai *rechtspersoon* di depan pengadilan, karena bukan fungsi kenegaraan (*ius imperii*) yang dilaksanakannya tetapi semata-mata fungsi swasta (*ius gestines*).

Otoritas Negara dalam Penguasaan Hak Atas Tanah

Otoritas negara dalam penguasaan hak atas tanah bersumber dari Undang-Undang Dasar atau Konstitusi Negara. Pengertian yang secara normatif diakui dalam ilmu hukum adalah bahwa masyarakat secara sukarela menyerahkan sebagian dari hak-hak kemerdekaannya untuk diatur oleh negara dan dikembalikan lagi kepada masyarakat untuk menjaga keteraturan, perlindungan dan kemakmuran rakyat. Negara atau pemerintah harus memiliki *sense of public service*, sedangkan masyarakat harus memiliki *the duty of public obedience* (Kusumaatmadja, 2006) Dalam keseimbangan yang demikian, maka tujuan penyerahan sebagian hak-hak masyarakat kepada negara memperoleh legitimasi politik dan legitimasi sosial.

Otoritas negara, dalam hal ini Negara Republik Indonesia dalam penguasaan hak atas tanah bersumber dari konstitusi, dimana dalam pembukaan atau mukadimah UUD 1945, dinyatakan bahwa salah satu tugas negara yang membentuk Pemerintah Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan melindungi segenap Bangsa Indonesia. Kemudian, dalam Pasal 33 UUD 1945, ditegaskan dan dideklarasikan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah dikuasai oleh negara. Pasal tersebut tidak mengikutkan wilayah angkasa, namun berdasarkan konvensi dan hukum internasional wilayah angkasa sampai batas ketinggian tertentu adalah juga termasuk dalam yurisdiksi batas kedaulatan suatu negara.

UUPA tampaknya mengoreksi dan mempertegas pengertian pada Pasal 33 UUD 1945 dengan mengikutkan ruang angkasa sebagai bagian seutuhnya dari wilayah Republik Indonesia. Hanya saja apabila dilihat dari etimologi pengertian agrarian. yang berasal dari

bahasa Latin, pada dasarnya agraria hanya menyangkut pengaturan tanah-tanah untuk pertanian saja. Hukum Agraria dalam hukum Romawi Kuno, hanya mengatur pembagian dan distribusi tanah kepada masyarakat terutama tanah-tanah yang diperoleh sebagai hasil taklukan dan ekspansi wilayah.

UUPA, seperti pada namanya hanya mengatur mengenai hal-hal pokok mengenai keagrariaan. Undang-undang lainnya yang mengandung kewenangan atau otoritas pemerintah untuk mengatur peruntukan tanah tersebar pada berbagai undang-undang, namun secara umum selalu menjadikan UUPA sebagai salah satu dasar hukum atau konsiderans dalam undang-undang yang bersangkutan.

Tanah termasuk ke dalam kelompok benda. Hak-hak atas tanah dengan demikian dapat juga ditinjau dari hak-hak kebendaan pada umumnya. Hukum benda adalah bagian dan sub dari hukum kekayaan. Sepanjang menyangkut hak-hak atas tanah, pada dasarnya pengaturan pokoknya dapat direferensi ke UUPA. Namun mengingat tanah, adalah juga merupakan sub bagian dari hukum benda dan hukum kekayaan pada umumnya, maka mempelajari hak atas tanah tidak cukup hanya dengan mengacu kepada UUPA. Hal lainnya, yang menjadi pertimbangan bahwa hukum benda sebagai bagian dari hukum kekayaan bersifat netral.

Pengaturan hak-hak atas tanah dalam UUPA adalah sedemikian rupa sehingga dapat dikatakan agak sensitif atau kurang netral, mengingat rumusan yang dalam UUPA sendiri menyatakan bahwa hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah adalah abadi. Asas hukum agraria adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Hukum adat sendiri dalam pertumbuhannya tidak terlepas dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal. Hal tersebut mengandung makna bahwa otoritas yang dimiliki negara untuk pengaturan tanah tidak semata-mata dapat didasarkan pada bunyi pasal-pasal perundang-undangan yang mengaturnya tetapi harus dengan memperhatikan konteks kekinian maupun suasana kebatinan yang timbul dalam pembuatan pasal-pasal aturan tersebut.

Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak menguasai atas tanah oleh negara, jika ditilik dari ukuran-ukuran yang dikemukakan oleh Curzon di atas, maka hak dapat menempati beberapa tempat dari kelompok hak-hak tersebut. Hak menguasai atas tanah oleh negara dapat dikatakan sebagai yang sempurna, karena dapat dilaksanakan melalui hukum, dapat pula dipandang sebagai hak utama karena dapat diterbitkan dengan hak-hak lain seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Kecuali itu hak menguasai atas tanah oleh negara merupakan hak publik,

karena hanya ada pada negara. Akhirnya hak menguasai atas tanah oleh negara adalah hak positif karena pemegang hak menguasai yaitu negara dapat melalui pengadilan agar pihak lain menghormati. Hak penguasaan tanah pada umumnya, hakekatnya merupakan refleksi dari pandangan manusia terhadap dirinya sebagai manusia dalam hubungannya dengan pandangannya terhadap tanah. Pada umumnya pandangan manusia terhadap tanah ada yang menitikberatkan kepada manusia sebagai individu dan ada pula yang menitikberatkan kepada manusia sebagai makhluk social (Notonegoro, 1974).

Falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber kepada Pancasila, memandang manusia sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, yang diciptakan sebagai satu kesatuan, satu umat manusia. Meskipun demikian di antara kesatuan umat manusia yang hidup di dunia dengan berbeda iklim, tanah, tumbuh-tumbuhan dan sebagainya. Keadaan ini menimbulkan adanya bangsa-bangsa dalam kesatuan umat manusia. Ditetapkan sesuatu kelompok, suatu kesatuan individu-individu pergaulan hidup manusia yang merupakan satu kesatuan, di mana masing-masing individu mempunyai kepribadiannya berarti bahwa kehidupan itu adalah hidup kekeluargaan. Kekeluargaan berarti mengabaikan masing-masing kepribadian masing-masing orang sadar merupakan anggota dari suatu kesatuan. Dalam kehidupan bersama, ia berorganisasi, yaitu mengadakan pembagian tugas dan petugas mengadakan kewajiban untuk mencari jalan sebaik-baiknya agar seluruh anggota kesatuan mencapai hidup bahagia. Kewajiban itu tidak akan dijalankan kalau petugas tidak dilengkapi dengan kewenangan (Kartohadiprodjo, 1945).

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggung jawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial yang melekat pada kepemilikan tanah tersebut. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab (Aslan N, 2006).

Melihat yang terjadi pada bangunan di bawah Lapangan Karebosi, maka dapat diasumsikan bahwa konsep yang diterapkan untuk bangunan gedung di bawah Lapangan Karebosi adalah mengacu pada konsep rumah susun bukan hunian. Bangunan gedung di bawah Lapangan Karebosi ditujukan untuk kepentingan usaha dimana bangunan tersebut menjadi salah satu pusat perbelanjaan di Kota Makassar. Bertolak dari kewenangan yang bersumber dari Hak Menguasai Negara, maka terkait dengan penentuan dan pengaturan pendirian bangunan gedung di ruang bawah tanah adalah kewenangan Negara seperti yang

telah diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b UUPA, yakni mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Atas dasar kewenangan ini, Negara dapat menentukan dan memberikan hak-hak atas penguasaan bumi, air, dan ruang angkasa kepada warga Negara atau subjek lain yang memenuhi syarat. Lebih lanjut ketentuan ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 8 UUPA. Dalam Pasal 4 ayat (1) dijelaskan bahwa “Atas dasar hak menguasai Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Pengaturan ini menunjukkan bahwa UUPA memberikan pengakuan kepada hak-hak yang bersifat perseorangan sepanjang pelaksanaannya tidak bertentangan dengan fungsi sosial. Pasal 4 ayat (1) ini kemudian terjabarkan dalam Pasal 16 ayat (1) yang menentukan macam-macam hak atas tanah. Selain adanya hak-hak atas tanah seperti dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), dimungkinkan pula oleh Pasal 4 ayat (3) UUPA untuk ditentukan adanya hak-hak atas air dan ruang angkasa. Khusus terhadap kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi, air, dan ruang angkasa diatur secara tersendiri sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 UUPA, yakni “atas dasar Hak Menguasai Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air, dan ruang angkasa”. Ketentuan ini kemudian terejawantahkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

Dari uraian di atas dapat dijelaskan bahwa dengan dasar Hak Menguasai Negara, maka Negara memiliki kewenangan untuk memberikan hak atas tanah, hak atas air, hak atas ruang angkasa, serta hak atas pengambilan kekayaan alam dalam bumi, air, dan ruang angkasa (disebut sebagai kuasa pertambangan). UUPA tidak mengatur secara tegas mengenai penggunaan atau pemanfaatan ruang bawah tanah (tubuh bumi) untuk keperluan pembangunan gedung. Namun demikian tidak berarti bahwa Negara tidak memiliki dasar atau wewenang untuk memberikannya atau bahkan menutup kemungkinan untuk melakukan pembangunan gedung di bawah tanah. Jika dilihat kembali dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, khususnya pada huruf b yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus sebagai sumber pengaturan dari Pasal 4 ayat (1) dan (3) serta Pasal 8 UUPA, di dalam Pasal tersebut disebutkan kata “bumi” sebagai sebagai salah satu objek pengaturannya.

Bumi itu sendiri telah diatur definisinya dalam Pasal 1 ayat (4) UUPA yang menyatakan bahwa “Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di

bawahnya serta yang berada di bawah air”. Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 2 ayat (2) huruf b tidak secara limitative merinci atau menyebutkan peruntukan dan penggunaan tubuh bumi. Dengan demikian dapat diartikan bahwa peruntukan dan penggunaan tubuh bumi tidak hanya untuk pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tapi juga dimungkinkan untuk kepentingan lain, termasuk penggunaan dan peruntukan pembangunan gedung.

Melihat kondisi dewasa ini dimana persoalan tanah semakin kompleks, maka sebaiknya bukan hanya redefinisi dan perluasan penafsiran yang dilakukan terhadap UUPA, tetapi perlu dilakukan pengejawantahan UUPA ke dalam bentuk peraturan yang lebih spesifik terhadap penggunaan, peruntukan, dan pemanfaatan bumi, baik permukaan bumi maupun dalam tubuh bumi (ruang bawah tanah). Ruang lingkup hak atas tanah sebagai permukaan bumi tidak serta merta dapat dianalogikan dan diterjemahkan ke dalam lingkup hak atas tanah pada tubuh bumi. Selain itu, spesifikasi yang berbeda dapat dilihat pada pendirian bangunan di atas permukaan bumi dengan pendirian bangunan di dalam tubuh bumi. Spesifikasi yang dimaksud adalah dari segi kenyamanan, keselamatan, kesehatan, sirkulasi udara dan air, sanitasi, dan lain-lain sebagainya. Jadi, pendirian bangunan di dalam tubuh bumi (bawah tanah) memerlukan persyaratan khusus yang lebih teknis dibandingkan dengan pendirian bangunan di atas permukaan bumi.

Penataan Lapangan Karebosi dimaksudkan untuk membangun *city park* atau taman kota yang elok dan cantik sehingga penataannya tidak menyimpang dari romantisme sejarah dari karebosi yang merupakan salah satu sejarah yang merupakan kebanggaan masyarakat Makassar dan Sulawesi Selatan pada umumnya, tetapi juga penataan karebosi akan menjadi ikon kota masa kini dan mendatang. Dengan penataan karebosi menjadi *city park* yang bersih, cantik, elegan, indah, dan berbudaya, maka akan menampilkan citra Kota Makassar sebagai salah satu kota tua terbaik di Kawasan Indonesia Timur. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka citra jelek revitalisasi Lapangan Karebosi dapat diminimalisir dan bahkan dapat dihilangkan jika pengelola (PT. Tosan Permai Lestari) mempunyai tanggung jawab sosial kepada masyarakat Kota Makassar bahwa niatnya bekerjasama dengan Pemerintah Kota Makassar dimaksudkan untuk menata Lapangan Karebosi secara berbudaya tanpa menghilangkan fungsi-fungsi sosial kepada masyarakat. Sudah sepantasnyalah dalam perjanjian bangun guna serah antara Pemerintah Kota Makassar dengan PT. Tosan Permai Lestari tak hanya masa kontrak dan keuntungan para pihak yang dipublikasikan, tetapi pihak pengelola menginformasikan kepada publik bahwa adanya jaminan akan membangun karebosi tak hanya didasari kepentingan bisnis dan komersialisasi semata, tetapi membangun taman kota yang terbaik dan berbudaya tanpa mengabaikan fungsi-fungsi sosialnya.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan UUPA, yakni Hak Menguasai Negara, maka Pemerintah Kota Makassar memiliki kewenangan untuk kemudian mengelola Lapangan Karebosi demi kesejahteraan masyarakat. Proses revitalisasi merupakan langkah baik yang ditempuh pemerintah guna memberikan nafas segar bagi para penikmat Lapangan Karebosi dan bagi kepentingan penataan ruang wilayah Kota Makassar. Pemanfaatan lahan Lapangan Karebosi untuk proyek revitalisasi adalah dalam bentuk Bangun Guna Serah (*Build, Operate, and Transfer*). Pemerintah Kota Makassar memberikan waktu selama 30 tahun kepada pihak investor untuk menggunakan/memakai Lapangan Karebosi dan setelah itu barulah diserahkan kepada pemerintah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaturan pemanfaatan ruang bawah tanah di Karebosi tidak sesuai dengan ketentuan peraturan karena pemanfaatan ruang bawah tanah tersebut, yang merupakan asset Pemerintah Kota Makassar belum memiliki Hak Pengelolaan atau hak atas tanah yang lain, baik hak atas tanah yang berada di ruang bawah tanah, mau pun hak atas tanah yang berada di permukaan tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, sebelum dikerjasamakan dengan Pihak PT. Tosan Lestari Permai untuk dimanfaatkan mendirikan bangunan komersil. Jenis perjanjian Bangun Guna Serah yang digunakan dalam kerjasama pemanfaatan ruang bawah tanah dalam rangka revitalisasi lapangan Karebosi telah sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, hanya saja perjanjian Bangun Guna Serah belum dilaksanakan sepenuhnya. Sebaiknya Pemerintah Kota Makassar sesegera mungkin mengurus penerbitan Hak Pengelolaan atas tanah di Karebosi agar tidak muncul akibat hukum di kemudian hari. Sebaiknya Pemerintah Kota Makassar dengan PT. Tosan Permai Lestari melaksanakan seluruh isi perjanjian yang dituangkan dalam perjanjian Bangun Guna Serah dalam rangka revitalisasi Lapangan Karebosi agar kepentingan kedua pihak dilindungi oleh hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Badruzaman., Mariam Darus (1994). *Aneka Hukum Bisnis*. Bandung: Alumni.
Effendi Lutfi. (2004). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Malang: Bayumedia Publishing.
Harian Tribun Timur Makassar, Tanggal 10 Juni 2008. *Sengketa Karebosi, Hakim Menangkan Pemkot*.

Kartohadiprodjo, Soediman.(1979).*Membina Tata Kehidupan Politik Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung,

Kusumaatmadja, Mochtar (2006).Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, PT. Alumni, Bandung, hal.9

Mertokusumo, Sudikno.(1996). *Penemuan Hukum, Sebuah pengantar*, Liberty, Yogyakarta,

Noor,Aslan(2006). *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung.

Notonegoro.(1974).*Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.

R. Soeroso .(2006). Pengantar Ilmu Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 228

Rahardjo, Satjipto(2006).*Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti,

Soemardjono, S.W. Maria (2001), *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta :Kompas Media Nusantara.

www.bkm.co.id

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung,

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah,

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Bangunan Gedung,

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah